

Politiche di welfare: appunti di lavoro tra due legislature

di Felice Scalvini*

Un sommario bilancio. Si chiude una legislatura e, mentre si procede ad un bilancio, risulta naturale predisporre l'agenda per la nuova.

Per quanto concerne le politiche socio-assistenziali, di protezione delle fasce deboli e di lotta all'esclusione, l'operazione non è semplicissima. I cinque anni passati non sono stati di inerzia legislativa. Anzi, il parlamento ha sgranato una serie di provvedimenti di piccolo e grande rilievo che rappresentano uno sforzo riformatore vero.

Basta pensare alla nuova legge sull'assistenza, a quella sul collocamento obbligatorio, a quella sulle Onlus, a quella sull'associazionismo e a molte altre ancora. Il tutto da agganciare poi alla «Riforma Bassanini» della Pubblica Amministrazione ed alla recente legge sul federalismo. Ce n'è a sufficienza per scrivere svariate decine di pagine per analizzare il tutto. Mi limiterò dunque ad una questione riassumibile in una domanda: che

tipo di processo riformatore è stato quello degli ultimi cinque anni?

La mia convinzione è che lo sforzo innovativo sia stato notevole, ma che il risultato appaia nel complesso mediocre, in quanto non si è saputo disegnare istituzioni realmente nuove, assolutamente necessarie a fronte dei cambiamenti già avvenuti nel nostro Paese ed ancor più in vista di quelli che, prevedibilmente, si determineranno nei prossimi anni.

Il fatto è che, pur avendo a disposizione tutti gli elementi per compiere una rivoluzione copernicana, il processo riformatore è rimasto fortemente ancorato ad una visione rigidamente tolemaica.

Non sembri improprio il riferimento. Anche per le politiche sociali oggi il problema è proprio quello di stabilire quale entità si trovi al centro del sistema.

Nella tradizionale articolazione del *welfare state* la centralità è indiscutibilmente della Pubblica Ammini-

* Vice-Presidente nazionale di Confcooperative

strazione. È essa che, in continuità con il ruolo svolto entro lo Stato ottocentesco europeo e sostanzialmente ad oggi non modificatosi, ritiene di conoscere i bisogni dei cittadini e di dover pianificare una risposta ugualitaria ed universalistica, gestendo direttamente o indirettamente, l'insieme delle attività e degli interventi necessari. Chi infatti meglio dello Stato, nelle sue diverse articolazioni, può stabilire ciò che è giusto per le persone che ne fanno parte? L'idea che lo Stato sia strutturato per rimodellarsi costantemente in base ai bisogni, ma anche alle iniziative ed all'azione dei cittadini, è sostanzialmente estranea a questa concezione, che si rifà piuttosto ad un'idea di «bene pubblico» astratta e paternalistica, alla cui configurazione possono attingere soltanto i depositari di alcune funzioni politiche o amministrative, e non la gente con i propri bisogni, le proprie idee, le proprie iniziative.

Le riforme attuate nel campo del *welfare* dalla legislatura che si chiude sono rimaste tutte sostanzialmente entro questo alveo tradizionale. È vero che si è molto parlato di sussidiarietà, ma, analizzando le norme prodotte, appare evidente che essa è stata declinata solamente all'interno del sistema statale, con trasferimenti di competenze dallo Stato alle Regioni o agli enti locali, mentre pressoché nessuna funzione è stata riconosciuta, come titolarità originaria, ai cittadini ed alle loro autonome forme di organizzazione.

Eppure l'Italia presenta oggi un

mondo del non profit particolarmente vivace e ricco di iniziative: probabilmente il più dinamico d'Europa quanto a capacità di sviluppo e di autonoma organizzazione. Perché non costruire su di esso la rivoluzione copernicana del *welfare state* mettendo al centro della politica un nuovo soggetto – il cittadino – e facendo ruotare intorno ad esso l'azione della Pubblica Amministrazione?

Una proposta: «Le politiche sociali attive» per i prossimi anni.

È questa la prospettiva delle «Politiche sociali attive», solamente sfiorata con i provvedimenti degli ultimi cinque anni, e che invece credo debba informare l'azione di governo della prossima legislatura.

Da dove viene questa definizione? E cosa vuole esprimere?

È immediatamente percepibile l'assonanza di «Politiche sociali attive» con «Politiche attive per il lavoro», assonanza non solo lessicale ma anche di orientamento concettuale ed operativo. Infatti secondo la prospettiva delle «Politiche attive per il lavoro» il cittadino non è considerato solamente come portatore del bisogno di lavorare (come avveniva per le tradizionali politiche per l'impiego), ma soprattutto come detentore di potenzialità in grado di generare risposte, attraverso iniziative individuali e collettive, alla domanda di lavoro presente nella società. Secondo questa prospettiva il compito dello Stato risulta rimodellato. Cessa di essere quello di intervento diretto,

attraverso la creazione diretta di posti di lavoro (spesso presunti come per i «Lavori socialmente utili») o l'erogazione di sussidi, per trasformarsi in un'azione di stimolo e sostegno all'autonoma capacità delle persone di generare nuove attività economiche in grado di espandere in modo duraturo la disponibilità di posti di lavoro.

Analogo orientamento va assunto per le politiche di *welfare*. Il cittadino va messo al centro, e non tanto come portatore di bisogni, quanto per la capacità di produrre risposte efficaci, attraverso l'azione individuale ma, soprattutto, con l'iniziativa collettiva, realizzata attraverso le organizzazioni che liberamente crea e gestisce.

«Politiche sociali attive» sono quelle che compiono questa rivoluzione – che insisto a definire «copernicana», dato che presuppone un completo ribaltamento di prospettiva – e che abbandonano l'impostazione tradizionale della pianificazione centralizzata, entro la quale viene inserita l'azione dei privati, ed operano invece in termini sussidiari rispetto a quella. Con la nuova legislatura mi auguro che si possa avviare questa nuova stagione focalizzata in via prioritaria alla promozione dell'iniziativa privata con caratteristiche di solidarietà e di mutuo aiuto. La fantasia, lo spirito d'iniziativa, la voglia di intrapresa sociale dei cittadini dovranno essere legittimate, promosse, sostenute.

Soprattutto è necessario che lo Stato e le Amministrazioni locali sappiano favorire il flusso diretto di risorse e-

conomiche a sostegno di tutte le attività liberamente organizzate per rispondere alle esigenze di assistenza sociale, di tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale, di sviluppo di iniziative culturali ed artistiche, di solidarietà internazionale e più in generale di crescita sociale, culturale e civile della popolazione tutta.

Alcune proposte concrete.

a. Favorire il flusso diretto di risorse verso attività di valore collettivo

Va prevista un'ampia possibilità di detrarre dalle imposte dovute da persone ed imprese le somme destinate al finanziamento di attività non profit di utilità collettiva.

È una forma di riconoscimento della maturità e della capacità di scelta dei cittadini, per cui lo Stato attribuisce loro il compito di individuare e sovvenzionare le iniziative non profit più meritevoli e, rinunciando a gestire una quota delle proprie entrate fiscali, di gestire direttamente nell'interesse della collettività una quota significativa del reddito prodotto dal paese.

Naturalmente le modalità e l'entità degli apporti, nonché la misura del beneficio fiscale vanno graduati in relazione agli ambiti ed alle caratteristiche dell'attività. Ad esempio l'attività di assistenza ai malati terminali o il recupero delle prostitute schiavizzate andranno favorite in misura superiore rispetto all'organizzazione di sagre locali od al turismo sociale. Ma in ogni caso va garantito

un flusso di risorse robusto, capillare e sottoposto a controllo sociale, a sostegno di tutti coloro che avviano iniziative per il vantaggio della collettività senza finalità di lucro.

b. Sostenere la domanda di servizi sociali ed educativi

Un secondo fronte su cui intervenire è quello dei «consumi sociali». Si tratta di orientare e sostenere le famiglie, ma anche le imprese, nell'esprimere appieno, non soltanto dei bisogni, ma una domanda solvibile di servizi all'infanzia (asili nido – anche aziendali con costi a carico dell'impresa – scuole materne, attività educative, ecc.) di assistenza agli anziani (assistenza domiciliare, ricovero in strutture residenziali, attività riabilitative ecc.) ed in generale di servizi rivolti a far fronte alle situazioni di disagio, handicap, malattia, ecc. A ciò vanno aggiunti tutti i servizi di formazione (dal corso d'inglese a quello di informatica) e di riqualificazione professionale. I costi sostenuti da singoli, famiglie ed imprese, per questa vasta tipologia di servizi vanno resi fiscalmente deducibili.

Oltretutto, incentivando la spesa per formazione e consumi sociali, si determina un poderoso effetto di sviluppo economico e di crescita occupazionale, non solo qualitativo, ma anche quantitativo, nettamente superiore a quello derivante dalla espansione della domanda di altri beni. In questi settori bastano 50 milioni di spesa aggiuntiva a determinare la creazione di un nuovo posto di lavoro; posto di lavoro che tra Irpef ed

oneri contributivi permette alla finanza pubblica di introitare circa 20 milioni aggiuntivi, con un evidente ritorno, anche sotto questo profilo, per la collettività.

c. Fondo d'investimento per lo sviluppo e l'infrastrutturazione dell'Impresa Sociale

Tra le «grandi opere» volte ad infrastrutturare il Paese, non è sicuramente secondaria quella dedicata ad infrastrutturare l'economia sociale attraverso l'interconnessione di una rete capillare di imprese sociali.

Si tratta di un'operazione utile, ragionevole e possibile come dimostrano alcune esperienze di autorganizzazione delle imprese sociali, che però scontano il limite della carenza di risorse per investimenti finalizzati allo sviluppo di medio-lungo periodo.

Si tratta di creare un fondo di investimento per l'impresa sociale, finanziato con una quota delle risorse destinate alla spesa sociale corrente o con la destinazione, ad hoc, della quota dell'8‰ raccolta dello Stato.

d. Rimodellare le forme giuridiche del non profit

Gli ultimi dieci anni hanno prodotto varie forme giuridiche nuove nell'ambito del non profit. Le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali, le fondazioni bancarie, le associazioni di promozione sociale, le ONLUS: si tratta di un insieme di realtà che ha modificato sostanzialmente lo scenario dei soggetti in grado di operare per gli interessi collettivi.

Il processo di definizione non ha però risposto ad un disegno organico e coerente, ma piuttosto a spinte parziali e diversificate.

Si tratta di metter mano a questo quadro e riordinarlo attraverso una serie di aggiustamenti e integrazioni in grado di articolare meglio le specifiche caratteristiche di ogni soggetto, correlandole alla funzione che è chiamato a svolgere.

In particolare andrà resa più nitida la distinzione tra la gestione di attività non profit in forma di impresa (coo-

perative sociali, fondazioni operative, nuove IPAB ...) e lo svolgimento di attività erogative (organizzazioni di volontariato, fondazioni erogative). Ciò renderà possibile articolare meglio l'azione dei diversi soggetti, stimolerà la complementarietà e la collaborazione, e, soprattutto, dovrebbe far sì che l'azione della Pubblica Amministrazione sia in grado di orientarsi a valorizzare al meglio la specificità di ogni organizzazione, anziché fare, come spesso oggi accade, di ogni erba un indistinto fascio.

